

# PENGAWASAN TERHADAP PPTKIS (PELAKSANA PENEMPATAN TENAGA KERJA INDONESIA SWASTA) OLEH DINAS TENAGA KERJA, TRANSMIGRASI DAN KEPENDUDUKAN PROVINSI JAWA TIMUR (Studi Pada Pra Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri)

Meilasari Dwi Rahayu

S1 Ilmu Administrasi Negara, FIS, UNESA ([meilasari.d.r@gmail.com](mailto:meilasari.d.r@gmail.com))

Prasetyo Isbandono, S.Sos., M.Si.

## Abstrak

PPTKIS (Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta) merupakan badan yang diberi wewenang pemerintah untuk melakukan penempatan TKI ke luar negeri. Itu telah diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 tahun 2004. Tapi kenyataannya ada beberapa PPTKIS di Jawa Timur yang lalai menjalankan tugas pada pra penempatan. Hasilnya ada beberapa TKI yang hak-haknya tidak terpenuhi dan PPTKIS yang lalai dalam memperpanjang ijin. Pemerintah sebagai pengawas ketenagakerjaan khususnya Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur berkewajiban menjamin hak-hak TKI terpenuhi sesuai peraturan tersebut. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui dan mendeskripsikan pengawasan terhadap PPTKIS oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur pada pra penempatan.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengambilan sumber datanya menggunakan teknik *purposive sampling* yang dikombinasikan dengan teknik *snowball sampling*. Subyek penelitiannya adalah pihak-pihak yang berkaitan dan terlibat secara langsung dalam kegiatan pengawasan terhadap PPTKIS pada saat pra penempatan. Fokus penelitian dalam penelitian ini adalah mengenai pengawasan terhadap PPTKIS oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur pada pra penempatan yang dilihat melalui empat faktor dalam teori pengawasan pelaksanaan kebijakan publik yaitu pelaku pengawasan, standar prosedur operasi (SOP) pengawasan, sumber daya keuangan dan peralatan pengawasan, serta jadwal pelaksanaan pengawasan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan terhadap PPTKIS yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur pada pra penempatan belum optimal sebab memiliki beberapa permasalahan pada empat faktor pengawasan pelaksanaan kebijakan. *Pertama*, Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur dalam melakukan pengawasan terhadap PPTKIS hanya melibatkan pelaku internal, tanpa pelaku eksternal. Padahal keterlibatan pelaku eksternal ini akan membantu pemerintah untuk mengawasi PPTKIS secara lebih mendalam dengan kondisi jumlah SDM yang minim. *Kedua*, pengawasan terhadap PPTKIS ini tidak memiliki SOP khusus untuk kegiatan pengawasan, namun dalam pelaksanaannya berpijak pada arahan saat diklat dan menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai alat ukur kegiatan PPTKIS. Tidak adanya SOP membawa dampak pada kurang jelasnya tujuan dari aktivitas program pengawasan terhadap PPTKIS dan kurang jelasnya jangka waktu tindakan koreksi bagi PPTKIS untuk memenuhi ketentuan yang telah dilanggarnya. *Ketiga*, minimnya anggaran dari APBD namun ketersediaan peralatan sudah cukup baik meskipun ada kendala pada sarana aplikasi PPTKIS online yang penggunaannya belum optimal karena masih baru. *Keempat*, jadwal pengawasan sudah tidak rutin dijalankan sejak tahun 2013 tetapi hanya dilakukan saat ada pengaduan permasalahan saja.

**Kata Kunci:** Pengawasan, PPTKIS, Penempatan TKI

## Abstract

PPTKIS (Implementers Placement of Indonesian Migrant Workers Private) are the agency who given the authority by government to do the deployment of Indonesian Migrant Workers abroad. It has been arranged in East Java Provincial government regulation number 2 in 2004. But the truth is there are several PPTKIS of East Java whose negligent in performing duties on the deployment of pre placement. As a result there are several Indonesian Migrant Workers who themselves of their rights are not being met and PPTKIS who is negligent in extend a permit. The government as an overseer employment especially The Department Of Labor, Transmigration And Population The Province Of East Java have the obligation to guarantee the rights of migrant workers fulfilled according the regulation. The purpose of research is to know and to describe control to PPTKIS by The Department Of Labor, Transmigration And Population The Province Of East Java in the pre placement.

This research that used is a descriptive study with qualitative approach. Technique of data resource in this research is purposive sampling which combined with snowball sampling. Research subjects are related parties involved and with direct on the activities in control to the PPTKIS at the pre placement. Focus of this research is about control to PPTKIS by The Department Of Labor, Transmigration And Population The Province Of East Java in the pre placement which analized by four factors in the theory control of the implementation of policy that is the agents of control, standard

procedure operation (SOP) control, financial resources and equipment of control, as well as the schedule of the implementation of control.

The research results show that control to PPTKIS by The Department Of Labor, Transmigration And Population The Province Of East Java in the pre placement is not optimal because it has some problems that can be seen through four factors control of the implementation of policy. First, The Department Of Labor, Transmigration And Population The Province Of East Java in control on the pptkis only involve internal agents, without external agents. In fact the involvement of external agents this will help the government to oversee pptkis in greater depth with the number of human resources the condition of being scanty. Second, control on PPTKIS it has no special SOP to activities of control, however in practice is based on the direction of when training and use legislation as a measuring instrument PPTKIS activities. The absence of SOP brought an impact on the lack of clarity on the purpose of the activity of the program control to PPTKIS and lack of clarity on a period of time the act of correction for pptkis to meet the conditions have been violated. Third, the lack of budget from the regional budget for operation control of PPTKIS. But the availability of equipment has been good enough even though there is a means of constraint on applications of PPTKIS online that its use is not ideal because it is still new. Fourth, schedule control already do not routinely run from 2013 but only done while there were complaints problems due to the lack of budget and human resources.

**Keywords:** Control, PPTKIS, Placement Of Indonesian Migrant Workers

## PENDAHULUAN

Pentingnya pekerjaan bagi setiap orang tercermin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan bahwa setiap Warga Negara Indonesia berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Tapi kenyataannya keterbatasan lapangan pekerjaan di dalam negeri menyebabkan banyak WNI beralih mencari pekerjaan ke luar negeri.

Jawa Timur merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang cukup padat penduduk. Menurut [www.bappeda.jatimprov.go.id](http://www.bappeda.jatimprov.go.id) (2014), saat ini jumlah penduduk di Jawa Timur adalah terbesar kedua setelah Jawa Barat. Hal itu menunjukkan bahwa angka kepadatan penduduk di Jawa Timur tergolong tinggi. Kepadatan penduduk yang tidak diimbangi dengan ketersediaan lapangan kerja yang memadai membuat masyarakat harus mencari alternatif pekerjaan di luar wilayah tinggal mereka. Salah satunya yaitu dengan bekerja menjadi TKI di luar negeri. Dari tahun ke tahun jumlah TKI yang bekerja di luar negeri semakin meningkat. Hal itu dapat berdampak positif dalam mengatasi masalah pengangguran di dalam negeri, namun sisi negatifnya yaitu dimungkinkan adanya resiko perlakuan yang kurang manusiawi terhadap TKI. Oleh sebab itu, Gubernur Jawa Timur masih memposisikan penempatan TKI ke luar negeri sebagai salah satu program strategis untuk mengurangi pengangguran di Jawa Timur. (Disnakertransduk Jatim, 2014:42)

Penempatan TKI di luar negeri merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Jawa Timur untuk mewujudkan hak dan kesempatan yang sama bagi tenaga kerja dalam memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak, yang pelaksanaannya dilakukan dengan tetap memperhatikan harkat,

martabat, hak asasi manusia, dan perlindungan hukum sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan sebelumnya. Melalui peraturan perundang-undangan dibidang ketenagakerjaan telah diatur mengenai penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri yaitu dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri beserta peraturan pelaksanaannya. Menanggapi hal tersebut, pemerintah Jawa Timur segera mengeluarkan peraturan teknis di tingkat daerah provinsi berupa Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri.

Menurut Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2004 pasal 1 poin 6, TKI adalah Warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan yang bekerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja melalui prosedur penempatan TKI. Berbagai upaya perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan terhadap TKI telah dilakukan oleh Pemerintah untuk memberikan pekerjaan yang layak. Tapi kenyataannya permasalahan yang menimpa TKI masih terus terjadi sampai saat ini, baik untuk permasalahan saat sebelum penempatan sampai setelah berada di negara penempatan. Saat ini jumlah TKI diluar negeri asal Jawa Timur mulai mengalami penurunan dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir, namun jumlah TKI bermasalahnya terus bertambah. Hal itu dapat digambarkan melalui tabel berikut.

**Tabel 1.1 Jumlah TKI Luar Negeri Asal Jawa Timur**

Tahun 2012	Tahun 2013	Tahun 2014
68.003 orang	52.571 orang	45.663 orang

(Sumber: [www.metrotvnews.com](http://www.metrotvnews.com), 2015)

**Tabel 1.2 Jumlah TKI Luar Negeri Bermasalah Asal Jawa Timur**

Tahun 2012	Tahun 2013	Tahun 2014
3.572 orang	6.035 orang	7334 orang

(Sumber: [www.koran-sindo.com](http://www.koran-sindo.com), 2014)

Kepala BNP2TKI pada saat itu, Gatot Abdullah Mansyur, menyatakan bahwa berbagai permasalahan yang dihadapi oleh TKI di luar negeri adalah karena permasalahan sebelum pemberangkatan. Hal itu dinyatakan dalam berita *online* surat kabar sebagai berikut :

“Permasalahan TKI di luar negeri terutama pekerja rumah tangga sebagian besarnya karena permasalahan sebelum pemberangkatan. Kalau manusia yang dikirim ke luar negeri bermutu dan sehat pasti nihil permasalahan.”  
([www.beritasatu.com](http://www.beritasatu.com), 2014)

Pernyataan tersebut juga diperkuat oleh ungkapan beliau di surat kabar *online* lainnya, bahwa 80% permasalahan yang dialami TKI di luar negeri terjadi karena persiapan di dalam negeri yang belum optimal, sementara masalah yang ada di luar negeri hanya 20 % saja. Jika sebagian besar masalah yang menimpa TKI adalah terjadi di dalam negeri, maka perekrutan, pendidikan dan pelatihan perlu diperhatikan kembali ([www.sindonews.com](http://www.sindonews.com), 2014). Dari kedua pemberitaan tersebut jelas menunjukkan bahwa banyaknya permasalahan yang dialami oleh para TKI di luar negeri adalah karena adanya permasalahan dari dalam negeri sendiri.

Seperti yang telah diketahui bahwa berbagai permasalahan yang muncul terkait dengan TKI di luar negeri tentu tidak luput dari peran para pelaksana penempatan, yang diantaranya yaitu Pemerintah dan PPTKIS sesuai pasal 10 UU Nomor 39 Tahun 2004. Sementara maksud dari PPTKIS disini menurut UU Nomor 39 Tahun 2004 pasal 1 poin 5 adalah sebagai badan hukum yang telah memperoleh izin tertulis dari Pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan penempatan TKI di luar negeri mulai dari pra penempatan, selama penempatan, sampai purna penempatan. Sedangkan pemerintah bertindak sebagai pembuat kebijakan sekaligus pelaksana penempatan dan perlindungan TKI yang berperan dalam hal pengawasan. Tugas penting dari keduanya saat TKI masih berada di dalam negeri adalah menyiapkan Calon TKI (CTKI) yang berkualitas dan mencegah timbulnya permasalahan terkait dengan TKI di luar negeri. Tetapi, PPTKIS sebagai lembaga swasta yang berbadan hukum memiliki andil yang cukup besar dalam hal ini.

Seperti yang dikemukakan oleh Anis Hidayah, Direktur Eksekutif *Migrant Care* dalam hasil

wawancara Levriana Yustriani ([www.indonesia-2014.com](http://www.indonesia-2014.com), 2014) bahwa peran sektor swasta seperti Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) atau sekarang disebut dengan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) telah mendominasi. Mulai dari rekrutmen, menyiapkan dokumen, memberi pelatihan, sampai memulangkan para TKI, maka jelas bahwa semua kontrol terhadap TKI ada di PJTKI atau PPTKIS. Sementara pemerintah berperan penting dalam hal pengawasan guna mencegah timbulnya permasalahan-permasalahan pada CTKI maupun TKI.

Pentingnya pengawasan yang diperankan oleh pemerintah terhadap PPTKIS ini tujuannya adalah untuk mengusahakan agar komitmen-komitmen dalam perencanaan dapat dilaksanakan, sebab kegagalan pengawasan berarti sama dengan kegagalan perencanaan dan suksesnya sebuah pengawasan berarti kesuksesan sebuah perencanaan dalam mencapai tujuannya (Terry oleh Winardi, 2006:396). Maka dari itu, pengawasan memegang peranan yang sangat penting dalam tercapainya tujuan penempatan, terlebih pada besarnya keterlibatan PPTKIS dalam penempatan TKI diluar negeri mulai dari pra penempatan, selama penempatan dan purna penempatan guna memastikan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah benar-benar dipatuhi.

Pada penelitian ini, didasarkan dari permasalahan mengenai pengawasan terhadap PPTKIS oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur. Pada dasarnya Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2004 merupakan peraturan yang dikeluarkan dengan alasan penyesuaian atas ditetapkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004. Tujuan dari dikeluarkannya perda tersebut adalah untuk meminimalisir terjadinya permasalahan yang selama ini sering dialami oleh CTKI maupun TKI, baik di Negara sendiri maupun saat berada di Negara penempatan. Peraturan tersebut sangat erat kaitannya dengan pengaturan terhadap PPTKIS yang berperan besar dalam proses penempatan TKI ke luar negeri. Namun pada kenyataannya aturan-aturan tersebut masih belum berjalan secara optimal, sebab terdapat beberapa penyimpangan di lapangan yang dilakukan oleh PPTKIS dan masih belum mendapatkan tindakan yang signifikan dari pemerintah. Adapun beberapa penyimpangan tersebut antara lain:

*Pertama*, masih terdapat kecurangan-kecurangan yang sering dilakukan oleh PPTKIS dalam proses penempatan CTKI luar negeri. Hal itu dibuktikan dari adanya salah satu CTKI yang sudah hampir berangkat namun dirinya mengaku tidak menjalankan pelatihan padahal seharusnya setiap PPTKIS wajib menyiapkan CTKI yang baik dengan menyelenggarakan pelatihan



keterampilan teknis sesuai Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 42 Tahun 2004 Pasal 3 Ayat 1 dan 2.

Lalu *kedua*, ada pula seorang TKI yang mengaku bahwa dirinya tidak tahu menahu tentang asuransi pada saat pra penempatan, padahal seharusnya setiap TKI berhak memperoleh perlindungan mulai dari pra penempatan, selama penempatan, dan purna penempatan. Oleh karenanya PPTKIS wajib mengikutsertakan CTKI dalam program asuransi. Hal itu juga diungkapkan oleh beberapa TKI yang mengaku demikian. Hal tersebut sebenarnya sudah jelas diatur dalam Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2004 Pasal 13 Ayat 1 dan 2, namun penyimpangan itu masih sering terjadi dan sanksi yang diberikan belum sepenuhnya dijalankan. Padahal sudah jelas tertera dalam Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2004 pasal 18 dengan ketentuan akan diancam pidana 6 (enam) bulan atau denda setinggi-tingginya lima juta rupiah.

*Ketiga*, masih banyak PPTKIS yang sering terlambat dalam melakukan daftar ulang. Padahal tujuan dari ditetapkannya daftar ulang adalah sebagai upaya pengendalian dan evaluasi kinerja setiap tahun yang sudah jelas tertera dalam Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 2 tahun 2004 Pasal 7 ayat 2 dan sanksinya pun juga telah jelas dituliskan di pasal 18 dengan ketentuan akan diancam pidana 6 (enam) bulan atau denda setinggi-tingginya lima juta rupiah, namun kenyataannya hal itu masih terus terjadi sampai saat ini.

Setelah melihat beberapa permasalahan yang telah dijabarkan diatas menunjukkan bahwa masih terdapat permasalahan pada PPTKIS dalam menjalankan tugas pra penempatannya sesuai Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 tahun 2004. Padahal jika proses pengawasan berjalan dengan baik, maka seharusnya penyimpangan-penyimpangan tersebut dapat dicegah dan secepatnya mendapat tindakan dari pemerintah sehingga jumlah TKI bermasalah dapat diminimalisir setiap tahunnya. Oleh sebab itu, penting untuk dilakukan penelitian secara mendalam tentang pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap PPTKIS dalam menjalankan tugas pra penempatannya, khususnya Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur sebagai instansi pemerintah yang bertanggung jawab sebagai pelaksana pengawasan dari Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2004. Berdasarkan paparan tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang bagaimana pengawasan terhadap PPTKIS oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur, khususnya pada saat pra penempatan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mendeskripsikan tentang pengawasan terhadap PPTKIS yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur, khususnya pada saat pra penempatan. Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan menjadi referensi pengetahuan bagi siapa saja yang membacanya, baik untuk para akademisi, masyarakat umum, maupun instansi pemerintahan khususnya sebagai bahan untuk mengembangkan sistem pengawasan yang lebih baik terhadap PPTKIS guna meningkatkan kualitas PPTKIS dalam mempersiapkan TKI yang berkualitas dan kompeten sebelum ditempatkan.

## KAJIAN PUSTAKA

### A. Pengawasan

Peran dari sebuah pengawasan dalam mengukur pelaksanaan kerja atau kegiatan dalam sebuah organisasi adalah penting untuk dilakukan, sebab pengawasan dapat membantu organisasi dalam melakukan penilaian apakah perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya dapat dilaksanakan secara efektif. Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen yang bertujuan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan atau penyelewengan-penyelewengan dari rencana kebijakan yang telah dirumuskan sebelumnya, selain itu dengan pengawasan maka akan ditemukan titik terang kekurangan ataupun kelebihan dan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan. Pengawasan di bidang ketenagakerjaan seperti yang dibahas dalam penelitian ini juga sangat penting sebagai salah satu instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan yang mendapatkan wewenang dari rakyat untuk mengatur dan melayani rakyat memiliki peranan dalam menjalankan fungsi pengawasan ini, terutama dalam urusan penempatan TKI ke luar negeri.

Menurut Handoko (2003 : 359-360), pengawasan dapat didefinisikan sebagai berikut:

“Pengawasan sebagai proses untuk “menjamin” bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan dapat sesuai dengan yang direncanakan. Hal tersebut menunjukkan adanya hubungan yang erat antara perencanaan dengan pengawasan.”

Kemudian Urwick dalam Syafe'i (2006:82) juga menyebutkan bahwa pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang telah dikeluarkan.

Sedangkan, Sujamto (1986:19) mengartikan pengawasan sebagai segala usaha untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Pendapat lain juga diungkapkan oleh Manullang (2005:173) yang menyatakan bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menerapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan bila perlu mengoreksi dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana semula. Sementara, Bangun (2011:164) mendefinisikan pengawasan sebagai suatu proses untuk menilai kesesuaian pekerjaan para anggota organisasi pada berbagai bidang dan berbagai tingkatan manajemen dengan program yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dari pendapat beberapa ahli diatas, maka pengertian dari pengawasan dapat disimpulkan sebagai suatu proses untuk mengetahui dan menilai kesesuaian pelaksanaan pekerjaan para anggota organisasi pada berbagai bidang dengan program atau peraturan yang telah ditetapkan sebelumnya guna mencapai tujuan organisasi yang diinginkan. Dengan demikian, maksud dari pengawasan terhadap PPTKIS oleh pemerintah dalam penelitian ini adalah sebagai suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengetahui dan menilai kesesuaian pelaksanaan pekerjaan para PPTKIS dalam hal membina dan menempatkan CTKI ke luar negeri guna menjamin agar berbagai kegiatan yang dilakukan dapat sesuai dengan peraturan dan tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

## B. Kebijakan Publik

Secara etimologis, kebijakan publik terdiri dari dua suku kata yaitu kebijakan dan publik. Setiap kata memiliki definisi tersendiri. Poerwadarminta di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia (1984:138) mendefinisikan kebijakan sebagai berikut:

“Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (pemerintah, organisasi dan sebagainya), pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.”

Sedangkan kata publik menurut Poerwadarminta dalam buku Kamus Umum Bahasa Indonesia (1984:771) didefinisikan sebagai orang banyak, sekalian orang atau umum. Sehingga, definisi kebijakan publik menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia dapat disimpulkan sebagai rangkaian konsep mengenai rencana dalam suatu pekerjaan demi

mencapai tujuan atau cita-cita yang di inginkan oleh orang banyak.

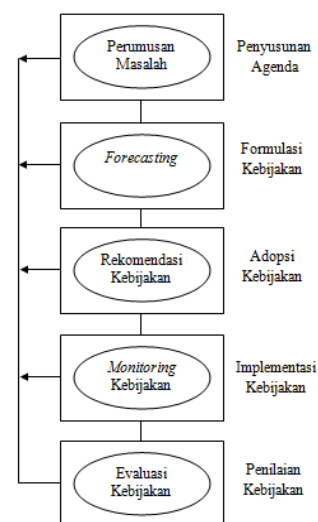
Sementara itu, para ahli lainnya mendefinisikan kebijakan publik dalam bentuk lain seperti konsep kebijakan publik menurut Nugroho (2004:3) yang dimaknai sebagai:

“Suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan kedepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.”

Definisi lain juga dikemukakan oleh Anderson dalam Islamy (Widodo, 2009: 13) yang mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu.

Dari beberapa pendapat yang telah dikemukakan oleh para ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian aturan dan tindakan yang memiliki tujuan tertentu dan bersifat mengikat untuk diikuti dan dilaksanakan oleh sekelompok masyarakat guna memecahkan masalah tertentu. Jika tidak dilaksanakan maka akan ada sanksi yang dijatuhkan.

Suatu kebijakan publik muncul melalui proses atau tahapan yang cukup panjang. Dunn dalam Subarsono (2005:8-9) menjelaskan ada beberapa aktivitas kebijakan publik yang bersifat politis dan intelektual. Aktivitas politis tersebut mencakup kegiatan penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas intelektual mencakup perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, *monitoring*, dan evaluasi kebijakan.



Bagan 2.1 Proses Kebijakan Publik  
(Sumber: Dunn dalam Subarsono, 2005:9)

Terkait dengan permasalahan yang diangkat, maka penelitian ini difokuskan pada tahap pengawasan atau *monitoring* seperti pada bagan 2.2 terhadap kebijakan yang dilakukan pada saat sedang di implementasikan.

### C. Pengawasan Kebijakan Publik

Menurut Mac Rae dalam Dunn (2003:28), *Monitoring* atau pengawasan dalam kebijakan publik dilakukan untuk memberikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan pada tahap implementasi kebijakan. *Monitoring* dilakukan ketika sebuah kebijakan sedang di implementasikan. Kegiatan tersebut diperlukan agar kesalahan-kesalahan awal dapat segera diketahui dan dapat dilakukan tindakan perbaikan, sehingga dapat mengurangi resiko yang lebih besar (Subarsono, 2005:113). Selain itu, Widodo (2009:94) juga menambahkan dengan mendefinisikan kontrol atau pengawasan sebagai suatu proses usaha untuk melihat dan menemukan apakah suatu kegiatan yang dilakukan telah sesuai dengan yang direncanakan. Dengan demikian, kegiatan kontrol bukan sebagai kegiatan yang berusaha untuk mencari kesalahan yang telah diperbuat seseorang, namun bertujuan untuk menemukan kesalahan atau penyimpangan lebih dini seperti yang diungkapkan oleh Subarsono (2005:113) sebelumnya. Sehingga diharapkan dapat segera dilakukan perbaikan agar akibat buruk yang ditimbulkan dari kesalahan atau penyimpangan tadi tidak berkelanjutan.

Pengawasan memainkan 4 (empat) fungsi dalam suatu kebijakan seperti yang telah dijelaskan oleh Dunn (2003:510) sebagai berikut:

- a. Kepatuhan, pengawasan bermanfaat untuk menentukan apakah tindakan dari para administrator program, staff dan pelaku lain sesuai dengan standar dan prosedur yang dibuat oleh legislator, instansi pemerintah dan atau lembaga profesional.
- b. Pemeriksaan, pengawasan membantu menentukan apakah sumber daya dan pelayanan yang dimaksudkan untuk kelompok sasaran maupun konsumen tertentu memang telah sampai kepada mereka.
- c. Akuntansi, pengawasan menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk melakukan akuntansi atas perubahan sosial ekonomi yang terjadi setelah dilaksanakannya sejumlah kebijakan publik dari waktu ke waktu.
- d. Eksplanasi, pengawasan menghimpun informasi yang dapat menjelaskan mengapa hasil-hasil kebijakan publik dan program yang dicanangkan berbeda.

Pemilihan terhadap keempat fungsi oleh suatu instansi atau organisasi tergantung pada bagaimana konsep pengawasan yang di inginkan oleh organisasi

tersebut sesuai dengan kebutuhan dan kondisi dari obyek yang diawasi agar mencapai pengawasan yang optimal dan mengarah pada tujuan yang di inginkan.

Untuk dapat melakukan pengawasan secara optimal, maka pengawasan harus memiliki rencana yang baik. Menurut Widodo (2009:94-96), jika ingin merancang suatu strategi untuk melakukan kontrol pada suatu kebijakan, maka terdapat beberapa faktor yang perlu diperhatikan, yaitu sebagai berikut:

“Menetapkan siapa yang melakukan, bagaimana SOP untuk melakukan kontrol, berapa besarnya anggaran, peralatan apa yang diperlukan, dan bagaimana jadwal pelaksanaan kontrol.”

Berikut penjelasan mengenai 4 (empat) faktor tersebut:

#### 1. Pelaku Kontrol Pelaksanaan Kebijakan

Pelaku kontrol pelaksanaan kebijakan dari asalnya dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu kontrol internal dan kontrol eksternal. Pelaku kontrol internal (*internal control*) dapat dilakukan oleh unit atau bagian monitoring dan pengendalian, dan badan pengawas daerah. Sementara itu, pelaku kontrol eksternal (*external control*) dapat dilakukan oleh DPRD, LSM, dan komponen masyarakat. Keberadaan pelaku kontrol dalam hal ini sangatlah penting, sebab tanpa adanya pelaku kontrol maka suatu kebijakan akan sulit mencapai tujuannya.

#### 2. Standar Prosedur Operasi Kontrol

*Standard Operating Procedure* (SOP) kontrol atas pelaksanaan kebijakan setidaknya dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Organisasi harus menetapkan serangkaian tujuan yang dapat diukur dari aktivitas yang telah direncanakan.
- b. Alat monitoring harus disusun untuk mengukur kinerja individu, program atau sistem secara keseluruhan.
- c. Pengukuran diperoleh melalui penerapannya berbagai alat *monitoring* untuk mengoreksi setiap penyimpangan yang berarti (*significant deviation*).
- d. Tindakan koreksi dapat mencakup usaha-usaha yang mengarahkan pada kinerja yang ditetapkan dalam rencana atau memodifikasi rencana kearah lebih mendekati (mencerminkan) kinerja.

#### 3. Sumber Daya Keuangan dan Peralatan

Untuk melakukan kontrol atas pelaksanaan suatu kebijakan, disamping diperlukan dana yang cukup juga diperlukan peralatan yang memadai. Besarnya anggaran yang diperlukan untuk melakukan kontrol sangat tergantung kepada variasi dan kompleksitas pelaksanaan suatu kebijakan. Sumber anggaran dapat bersumber dari



pemerintah pusat (APBN), lembaga swadaya masyarakat (LSM), swadaya masyarakat, dan lain sebagainya

Sementara itu, peralatan yang dibutuhkan untuk melakukan kontrol atas pelaksanaan suatu kebijakan macam, jenis, dan besar kecilnya peralatan juga sangat tergantung kepada variasi dan kompleksitas pelaksanaan kebijakan yang dikontrol.

#### 4. Jadwal Pelaksanaan Kontrol

Jadwal pelaksanaan kontrol atas pelaksanaan suatu kebijakan juga sangat beragam. Setidaknya kontrol internal jadwal pelaksanaan kontrolnya dapat ditetapkan setiap bulan, setiap triwulan, setiap semester sekali. Namun untuk kontrol eksternal, jadwal pelaksanaan kontrolnya sulit dilakukan penjadwalan. Karena pelaku kontrol berada diluar organisasi dan bukan menjadi kewenangan organisasi yang menjadi pelaku kebijakan untuk menetapkan jadwal kontrol. Selain itu, kontrol eksternal karena pelakunya diluar organisasi pelaku kebijakan, maka sulit untuk diintervensi. Pelaku kontrol eksternal bisa saja melakukan kontrol setiap saat jika mereka memandang diperlukan.

Dari penjelasan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa terdapat 4 (empat) faktor penting yang perlu diperhatikan dalam melakukan pengawasan agar kegiatan pengawasan bisa berjalan secara optimal dan tidak berdampak pada tercapainya tujuan pengawasan kebijakan, yaitu: (1) Pelaku kontrol pelaksanaan kebijakan, (2) Standar prosedur operasi kontrol, (3) Sumber daya keuangan dan peralatan, serta (4) Jadwal Pelaksanaan Kontrol.

#### D. Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS)

Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri pasal 1 poin 6 menjelaskan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) sebagai Warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan yang bekerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja melalui prosedur penempatan TKI. Sedangkan, maksud dari PPTKIS telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 pasal 1 poin 5 sebagai badan yang telah memperoleh izin tertulis dari Pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan penempatan TKI di luar negeri.

Tugas dan fungsi dari PPTKIS disini adalah sebagai pelaksana penempatan TKI yang bekerjasama dengan pemerintah dalam hal penempatan TKI ke luar negeri, baik pada saat pra penempatan, selama penempatan, maupun purna penempatan. Seluruh TKI

yang akan ditempatkan bekerja di luar negeri biasanya memerlukan informasi yang bisa diperoleh melalui Departemen Ketenagakerjaan setempat atau PPTKIS dari berbagai daerah yang bekerjasama dengan mereka. Setelah mereka terdaftar sebagai calon TKI maka tanggungjawab membina dan mempersiapkan TKI ada di tangan PPTKIS, sementara pemerintah khususnya Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur bertanggungjawab untuk memastikan apakah program-program yang telah ditetapkan di peraturan telah tepat sasaran pada para CTKI. Selain itu, pemerintah juga berkewajiban untuk memastikan bahwa PPTKIS telah menjalankan tugasnya sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah sehingga dapat menjamin kondisi para CTKI yang akan diberangkatkan telah memenuhi syarat untuk diberangkatkan ke luar negeri. Tugas besar yang dimiliki oleh PPTKIS bukan hanya itu, tetapi juga bertugas untuk memantau kondisi para TKI yang telah mereka berangkatkan selama berada di negara penempatan dan wajib melaporkannya pada pemerintah. Dalam penelitian ini nantinya akan dibatasi pada pembahasan mengenai pengawasan terhadap kewajiban-kewajiban PPTKIS sebelum dan saat menjalankan tugasnya dalam membina dan mempersiapkan CTKI atau tepatnya pada pra penempatan.

#### E. Penempatan Tenaga Kerja Indonesia

Peraturan daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 tahun 2004 pasal 1 poin 8 menjelaskan Penempatan TKI sebagai suatu kegiatan penempatan tenaga kerja yang dilakukan dalam rangka mempertemukan persiaan TKI dengan permintaan pasar kerja di luar negeri dengan menggunakan mekanisme antar kerja. Adapun tujuan dari penempatan itu sendiri telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 pasal 2 yaitu untuk (1) memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi; (2) menjamin dan melindungi calon TKI/TKI sejak di dalam negeri, di negara tujuan, sampai kembali ke tempat asal di Indonesia; dan (3) meningkatkan kesejahteraan TKI dan keluarganya. Selain itu di pasal 3 juga disebutkan bahwa dalam melakukan proses penempatan hendaknya berasaskan keterpaduan, persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi, serta anti perdagangan manusia.

Hal lain juga disebutkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 tahun 2004 pasal 2 guna memastikan persamaan hak bagi TKI maka ditetapkan bahwa pelayanan penempatan TKI harus

dilakukan dengan benar, tertib, mudah, murah, cepat, tanpa diskriminasi dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku. Dalam hal ini, pelayanan penempatan TKI dilaksanakan mulai dari kegiatan pra penempatan, selama penempatan sampai purna penempatan.

Pengawasan yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah pengawasan pada PPTKIS pada saat pra penempatan guna menjamin agar PPTKIS tetap tertib dan bertanggungjawab dalam menjalankan tugasnya maka kedudukan pengawasan menjadi sangat penting dalam hal ini, sebab tanpa adanya pengawasan maka penyimpangan-penyimpangan tidak akan dapat dihindarkan dan tujuan penempatan TKI yang diharapkan juga akan terhambat.

## METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Lokasi yang menjadi tempat penelitian adalah di Kantor Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur serta ke beberapa PPTKIS. Adapun teknik pengambilan sumber datanya yaitu menggunakan teknik *purposive sampling* yang dikombinasikan dengan teknik *snowball sampling*. Sementara, fokus penelitiannya adalah mengenai pengawasan terhadap PPTKIS oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur pada saat pra penempatan yang dilihat melalui empat faktor dalam teori pengawasan pelaksanaan kebijakan publik yaitu pelaku pengawasan, standar prosedur operasional (SOP) pengawasan, sumber daya keuangan dan peralatan pengawasan, serta jadwal pelaksanaan pengawasan. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi dengan teknik analisis data model interaktif dari Miles dan Hubberman (dalam Bungin, 2007:145).

## PEMBAHASAN

Pengawasan Terhadap Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) merupakan bentuk upaya pemerintah untuk mencegah kesalahan atau pelanggaran dalam pelaksanaan penempatan TKI ke luar negeri oleh PPTKIS agar tidak menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sehingga diharapkan kesalahan tersebut tidak berdampak pada para TKI ketika sudah diberangkatkan ke luar negeri. Harapan jangka panjangnya adalah adanya penurunan jumlah TKI bermasalah asal Jawa Timur. Namun kenyataannya, masih terdapat beberapa permasalahan di lapangan terkait dengan penyimpangan yang dilakukan

oleh PPTKIS dalam menjalankan tugas pra penempatan TKI ke luar negeri

Untuk mengetahui bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur dalam mengawasi PPTKIS pada saat pra penempatan, maka peneliti menggunakan teori pengawasan pelaksanaan kebijakan publik menurut Widodo (2009:94-96). Teori tersebut menyatakan ada 4 (empat) faktor yang perlu diperhatikan dalam pengawasan terhadap PPTKIS oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur pada saat pra penempatan, diantaranya yaitu:

### 1. Pelaku Kontrol Pelaksanaan Kebijakan

Pelaku kontrol atau pengawasan dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pelaku pengawasan internal dapat berupa unit atau bagian monitoring dan pengendalian, ataupun badan pengawas daerah. Sementara itu, pelaku pengawasan eksternal dapat berupa DPRD, LSM, dan komponen masyarakat. Untuk pelaku pengawasan, baik internal maupun eksternal dalam penelitian ini dapat dijelaskan dalam tiga jenis pengawasan yang dilakukan di lapangan yaitu pengawasan pertama, pengawasan berkala, dan pengawasan khusus.

*Pengawasan pertama*, dilakukan oleh tim gabungan yang dibentuk oleh seksi norma kerja dan jaminan sosial tenaga kerja (sebagai koordinator) bersama dengan pegawai fungsional pengawas ketenagakerjaan, seksi penempatan tenaga kerja, seksi pelatihan, dan perwakilan UPT P3TKI. Kelima perwakilan tersebut membentuk tim yang bertugas untuk memverifikasi perusahaan-perusahaan PPTKIS yang baru saja mendirikan kantor, baik kantor pusat maupun cabang. Tim ini berjumlah 4 sampai 5 orang dari beberapa perwakilan yang tersebut diatas.

*Pengawasan berkala*, pelaksanaan pengawasan ini tergantung pada rencana kerja masing-masing pengawas. Artinya bahwa pihak pengawas berwenang untuk mengatur sendiri kapan pengawasan itu akan diselenggarakan. Adapun pelaku pengawasnya disini adalah pegawai pengawas ketenagakerjaan yang berasal dari bidang pengawasan yang terdiri atas pegawai fungsional pengawas ketenagakerjaan dan staf dari seksi norma kerja dan jaminan sosial ketenagakerjaan.



Selanjutnya adalah *pengawasan khusus*, ini dilakukan hanya pada saat ada pengaduan atau kasus yang terjadi di lapangan saat TKI ditempatkan. Adapun pelaku pengawas yang ditugaskan pada pengawasan khusus ini adalah pegawai pengawas ketenagakerjaan yang terdiri dari seksi norma kerja dan jaminan sosial tenaga kerja bersama dengan pegawai fungsional pengawas ketenagakerjaan. Pengawasan ini dilakukan dalam rangka penyidikan atas kasus yang sedang dialami oleh TKI atau PPTKIS tertentu. Pengawasan ini dilakukan dengan cara meruntut terjadinya suatu perkara sampai lini yang paling bawah yaitu perangkat desa tempat TKI tinggal seperti RT RW atau mungkin keluarganya hingga ditemukan pokok permasalahannya.

Dari ketiga jenis pengawasan tersebut dapat dilihat bahwa yang terlibat dalam berbagai jenis kegiatan pengawasan oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Jawa Timur adalah hanya pelaku pengawas internal saja, sedangkan pelaku pengawas eksternal tidak dilibatkan sama sekali dalam kegiatan pengawasan meskipun kenyataannya untuk masalah pengaduan bisa jadi mereka mendapatkan info dari masyarakat sekitar PPTKIS ataupun keluarga dari salah satu TKI, namun pihak Disnakertransduk Jatim tidak secara resmi melibatkan mereka, artinya bahwa tidak ada kerjasama khusus antara pihak Dinas dengan masyarakat ataupun LSM buruh migran lainnya. Sehingga wajar jika masyarakat terkesan kurang peduli dengan pelaksanaan pra penempatan dan baru peduli jika masalah tersebut telah terjadi. Seperti pada kasus-kasus TKI yang dipulangkan akibat pelecehan, kekerasan, dan lain sebagainya. Padahal pengawasan pada saat pra penempatan bisa menjadi upaya pencegahan jika ada yang salah dalam pelaksanaannya.

Jika hal ini di analisis menggunakan teori dari Widodo (2009) maka pengawasan yang demikian justru akan berjalan kurang efektif, apalagi jumlah SDM yang minim yaitu 187 orang pengawas yang tersebar di 38 Kab/Kota di Jatim dengan *job disc* pengawasan yang begitu banyak terhadap ribuan perusahaan di Jatim, baik perusahaan industri maupun jasa seperti PPTKIS, membuat kinerja pengawasan menjadi lebih tidak optimal. Jika demikian, maka ketidakterlibatan pihak eksternal akan menyulitkan pemerintah kota maupun provinsi untuk mengawasi pelaksanaan pra penempatan secara mendalam, intens dan berkala. Oleh sebab itu, hal ini menjadi kelemahan

tersendiri bagi pihak Disnakertransduk Jatim dalam melakukan pengawasan terhadap PPTKIS yang hanya melibatkan pihak internal, tanpa pihak eksternal. Padahal harapannya, keterlibatan pihak eksternal ini dapat membantu atau bahkan memudahkan pemerintah untuk mengawasi PPTKIS secara lebih mendalam dengan kondisi lokasi PPTKIS yang tersebar di seluruh pelosok Kab./Kota se Jawa Timur dan jumlah SDM yang minim.

## 2. Standar Operasional Prosedur Kontrol

SOP tentu memegang peranan penting dalam keberhasilan pengawasan terhadap PPTKIS di Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur sebagai pedoman untuk melakukan kegiatan pengawasan di lapangan. Berdasarkan hasil penelitian, menunjukkan bahwa Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur tidak memiliki SOP khusus tentang pengawasan PPTKIS yang umumnya berisi tentang mekanisme proses pengawasan, kegiatan pengawasan, sarana prasarana yang digunakan, waktu pengawasan, dan tindakan koreksi dalam pengawasan. Namun, dalam pelaksanaan pengawasannya, para petugas pengawas cukup berpijak pada arahan pada saat diklat pengawasan, dan itu berlanjut terus menerus menjadi kebiasaan hingga diklat-diklat pengawas selanjutnya. Pada saat diklat mereka diberi informasi tentang mekanisme atau prosedur untuk melakukan pengawasan, tetapi untuk waktu pengawasan dan alat yang digunakan tidak disampaikan pada saat diklat.

Tetapi untuk lebih jelasnya, maka pihak Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur harus dapat memenuhi empat syarat menurut Widodo (2009) yang harus ada dalam SOP pengawasan dengan berpijak dari arahan pada saat diklat meskipun tidak memiliki SOP pengawasan yang khusus, berikut penjelasannya:

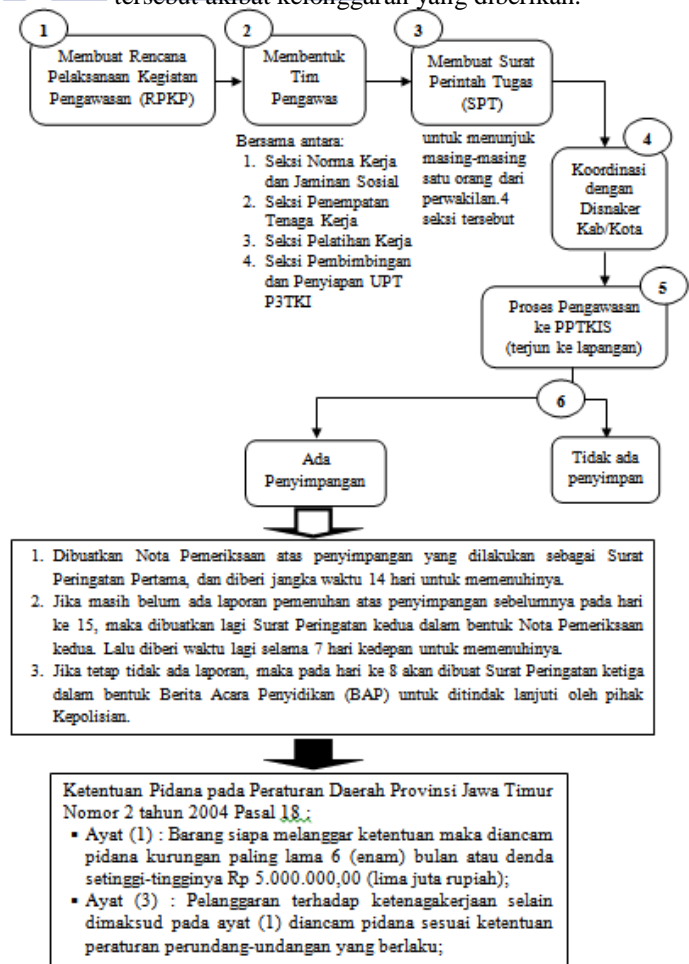
- a. Pertama, maksud dari serangkaian tujuan yang dapat diukur dari aktivitas yang telah direncanakan menurut Widodo (2009) disini adalah tentang aktivitas pengawasan yang telah direncanakan oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur dengan serangkaian tujuan yang dapat diukur. Untuk menjelaskan hal tersebut, ada beberapa aktivitas program yang di agendakan oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan

Kependudukan Provinsi Jawa Timur dalam mengawasi PPTKIS yaitu berupa program pembinaan dan pemeriksaan. Program pembinaan dilakukan sebagai upaya preventif dengan cara mengumpulkan PPTKIS maupun CTKI untuk diberitahukan tentang peraturan-peraturan yang berlaku dalam pelayanan penempatan dan perlindungan TKI ke luar negeri. Sedangkan untuk pemeriksaan, dilakukan dalam rangka mengoreksi kegiatan yang dilakukan oleh PPTKIS dalam melayani para CTKI apakah sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan atau tidak. Namun program-program tersebut tidak memiliki standar kesuksesan atau tujuan yang jelas dan terukur dalam pelaksanaannya. Sebab tidak memiliki SOP yang baku untuk kegiatan pengawasan PPTKIS, sehingga sulit untuk mengetahui apakah program tersebut berjalan dengan sukses atau tidak, mencapai tujuan yang diharapkan.

- b. Poin kedua dan ketiga yaitu tentang alat monitoring yang digunakan dalam pengawasan terhadap PPTKIS beserta penggunaannya dalam mengoreksi PPTKIS. Dalam hal ini, pihak Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur menggunakan Check List untuk memudahkan dalam pengukuran dan lembar Berita Acara (BA) untuk menuliskan hasil-hasil temuan tim pengawas saat sedang melakukan pengawasan terhadap PPTKIS. Pada poin ini, alat monitoring atau pengawasan yang digunakan oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur dalam mengawasi PPTKIS pada saat pra penempatan tidak memiliki permasalahan, sebab meskipun SOP khusus untuk kegiatan pengawasan belum dibuat tetapi penggunaan alat-alat telah jelas. Terutama penggunaan peraturan perundang-undangan sebagai alat utama dalam mengoreksi pelaksanaan penempatan oleh PPTKIS.

- c. Keempat, maksud dari tindakan koreksi yang mencakup usaha-usaha untuk mengarahkan pada kinerja yang telah ditetapkan dalam suatu rencana menurut Widodo (2009 : 95) disini adalah berbicara tentang prosedur atau mekanisme dalam melakukan tindakan koreksi oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur pada saat mengawasi PPTKIS. Hal ini dapat dijelaskan dengan mengacu pada arahan saat diklat pengawas. Dari hasil penelitian telah diperoleh

alur atau prosedur pengawasan yang jelas untuk mengoreksi para PPTKIS berikut dengan upaya tindakannya jika ada yang melanggar (Bagan 4.2). Namun kenyataan di lapangan berbeda. Masih ada pelanggaran dalam hal tindak lanjut saat ada penyimpangan di lapangan. Pelanggaran itu ditunjukkan dari masih banyaknya toleransi pada PPTKIS yang menyimpang terkait dengan jangka waktu pemenuhan di lapangan. Jika dianalisis terkait dengan ketidakberadaan SOP khusus untuk kegiatan pengawasan maka hal ini disebabkan oleh belum tertuliskannya secara jelas mengenai jangka waktu tindakan dalam SOP, meskipun hal itu telah disampaikan secara lisan pada saat diklat. Sehingga para petugas seringkali berpijak pada kebiasaannya selama ini yang memberikan pelanggaran bagi PPTKIS yang menyimpang untuk dapat memenuhi persyaratan dalam waktu yang lebih lama. Hal ini tentu membawa dampak buruk pada tidak adanya efek jera bagi PPTKIS-PPTKIS yang melakukan penyimpangan tersebut akibat pelanggaran yang diberikan.



Bagan 4.2  
Prosedur Pengawasan Terhadap PPTKIS Oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur  
(Sumber: Hasil wawancara yang diolah, 2015)

Dari paparan mengenai empat hal yang harus ada dalam SOP pengawasan menurut Widodo (2009) diatas, maka dapat disimpulkan bahwa ketidak beradaan SOP khusus untuk kegiatan pengawasan ini membawa dampak pada kurang jelasnya tujuan dari aktivitas program pengawasan terhadap PPTKIS dan kurang jelasnya jangka waktu tindakan koreksi bagi PPTKIS untuk memenuhi ketentuan yang telah dilanggarnya. Hal tersebut tentu membawa dampak buruk pada sulitnya dilakukan pengukuran kesuksesan pelaksanaan pengawasan Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur terhadap PPTKIS akibat tidak adanya SOP dan juga akan berdampak pada minimnya efek jera bagi PPTKIS yang melanggar peraturan.

### 3. Sumber Daya Keuangan dan Peralatan Kontrol

Sumber daya keuangan dan peralatan merupakan syarat dari dapat diterapkannya suatu kebijakan dengan baik. Besarnya anggaran yang diperlukan untuk melakukan pengawasan sangat tergantung pada variasi dan kompleksitas pelaksanaan suatu kebijakan. Sedangkan peralatan yang dibutuhkan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan suatu kebijakan mulai dari macam, jenis, dan besar kecilnya peralatan juga sangat tergantung pada variasi dan kompleksitas pelaksanaan kebijakan yang diawasi.

Sumber daya keuangan yang digunakan pada pengawasan terhadap PPTKIS oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur ini bersumber dari dana APBD. Tetapi kenyataannya, dana yang diturunkan oleh Pemerintah Daerah Jawa Timur tidak mencukupi untuk menjalankan seluruh tugas yang dibebankan pada Bidang Pengawasan. sebab perusahaan yang ditangani oleh bidang pengawasan ini terdiri atas perusahaan jasa seperti PPTKIS, dan industri yang memproduksi barang. Adapun jumlah perusahaan jasa seperti PPTKIS di Jawa Timur hanya sekitar 143 dari 32000 perusahaan yang ada di Jawa Timur, dan sisanya adalah perusahaan industri. Banyaknya jumlah perusahaan yang harus diawasi akhirnya berdampak pada pemilihan skala prioritas tentang perusahaan mana yang akan diawasi. Adapun perusahaan yang masuk dalam kriteria prioritas hanyalah perusahaan bermasalah, sehingga pengawasan baru dijalankan jika ada kasus pengaduan dari masyarakat. Jika tidak ada, maka tidak dilakukan. Hal ini tentu membawa dampak pada tidak dapat ditemukannya kesalahan

sedini mungkin, sehingga resiko yang ditangani menjadi lebih besar.

Sementara untuk ketersediaan sumber daya peralatan yang digunakan dalam pengawasan terhadap PPTKIS seperti media dokumentasi maupun Check List menunjukkan bahwa tidak memiliki kendala, dan sudah cukup terpenuhi dengan berpedoman pada peraturan dan undang-undang untuk menjalankan pengawasannya. Begitu pula dengan kendaraan, cukup dengan menggunakan kendaraan dinas yang disediakan untuk petugas fungsional pengawas. Namun, disamping peralatan dalam bentuk barang seperti yang telah dipaparkan sebelumnya. Terdapat pula peralatan lain berupa aplikasi dalam bentuk website PPTKIS Online yang baru bisa di operasionalkan pada awal tahun 2015 ini. Aplikasi tersebut dibuat untuk memudahkan proses daftar ulang sekaligus pengawasannya mengingat masih seringnya terjadi keterlambatan dalam pengurusan daftar ulang ijin operasional PPTKIS. Tetapi dalam pelaksanaannya, aplikasi tersebut masih belum optimal mencapai tujuan yang diharapkan sebab aplikasi ini masih bersifat baru dan belum sepenuhnya diketahui oleh seluruh anggota PPTKIS. Artinya proses sosialisasi belum berjalan maksimal.

### 4. Jadwal Pelaksanaan Kontrol

Jadwal pelaksanaan pengawasan merupakan waktu yang ditetapkan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan suatu kebijakan di lapangan. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa jadwal pelaksanaan pengawasan terhadap PPTKIS pada awalnya telah ditetapkan dua kali dalam setahun atau minimal sekali dalam setahun. Namun kenyataannya jadwal tersebut tidak dapat berjalan secara optimal, bahkan pengawasan terakhir dilakukan adalah tahun 2012. Semenjak saat itu, pengawasan hanya dilakukan saat ada kasus atau pengaduan saja. Oleh sebab itu, agenda rutin yang seharusnya dijalankan sudah tidak dijalankan lagi selama kurang lebih 2 (tahun) ini. Hal tersebut terjadi sebagai akibat dari minimnya anggaran untuk pelaksanaan pengawasan terhadap PPTKIS. Sehingga konsekuensinya adalah harus menetapkan skala prioritas tentang perusahaan mana yang akan diawasi. Adapun perusahaan yang masuk dalam kriteria prioritas hanyalah perusahaan yang berkasus dan telah masuk dalam daftar pengaduan masalah dari masyarakat. Sehingga pengawasan baru dijalankan jika ada



kasus pengaduan dari masyarakat, jika tidak ada pengaduan maka pengawasan tidak akan dijalankan untuk PPTKIS melainkan untuk perusahaan industri lainnya yang bermasalah.

Hal ini tentu memiliki kelemahan, sebab permasalahan akan berpotensi menjadi lebih besar sebelum akhirnya dicegah dengan adanya pengawasan. Namun jika pengawasan rutin sudah tidak dijalankan maka tujuan dari pengawasan itu sendiri tidak akan tercapai, yaitu sebagai usaha untuk mengetahui permasalahan lebih dini sehingga dapat menjadi pencegah akan timbulnya resiko permasalahan yang lebih besar dikemudian hari.

## **PENUTUP**

### **A. Simpulan**

Berdasarkan uraian hasil analisis mengenai pengawasan terhadap PPTKIS (Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta) oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur pada saat pra penempatan yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa permasalahan yang dapat dilihat melalui empat faktor pengawasan pelaksanaan kebijakan menurut Widodo (2009:94-96) yaitu:

1. Pelaku Kontrol atau Pengawasan Pelaksanaan Kebijakan menyangkut pelaku yang terlibat dalam pengawasan dan ketersediaan jumlah pelaku pengawasannya. Pada pengawasan terhadap PPTKIS pada saat pra penempatan ini, pihak Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur hanya melibatkan pelaku internal dari pemerintahan sendiri, tanpa melibatkan pelaku eksternal manapun. Padahal kondisi permasalahan penempatan TKI yang kompleks dan jumlah SDM yang minim di seluruh Kab./Kota di Jawa Timur dengan Job Disc yang cukup banyak akan membuat pemerintah kesulitan untuk menjangkau lini yang paling dasar dalam kegiatan pra penempatan. Sebab biasanya pada tahap paling dasar itulah kecurangan dan penyimpangan sering terjadi, seperti saat masih dalam tahap pengurusan dokumen ataupun tahap pembinaan oleh PPTKIS yang lokasinya tersebar dimana-mana. Oleh sebab itu, hal ini menjadi kelemahan tersendiri bagi pihak Disnakertransduk Jatim dalam melakukan pengawasan terhadap PPTKIS yang hanya melibatkan pihak internal, tanpa pihak eksternal. Padahal seharusnya keterlibatan pihak eksternal ini dapat membantu atau memudahkan pemerintah untuk mengawasi PPTKIS secara lebih mendalam dengan kondisi jumlah SDM yang minim.
2. Standart Operating Procedure (SOP) Kontrol, menyangkut empat hal yang harus ada dalam SOP kontrol meliputi serangkaian tujuan yang dapat diukur dari aktivitas program yang telah direncanakan, penggunaan alat monitoring untuk mengoreksi kinerja individu maupun program, serta tindakan koreksi yang mencakup usaha-usaha untuk mengarahkan kinerja pada rencana yang telah ditetapkan. Berdasarkan pembahasan sebelumnya, pengawasan terhadap PPTKIS ini tidak memiliki SOP khusus untuk kegiatan pengawasan, namun dalam pelaksanaannya Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur berpijak pada arahan pada saat diklat dan menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai alat ukur kegiatan PPTKIS dalam penempatan TKI ke luar negeri. Jika dianalisis dengan ke empat hal yang harus ada dalam SOP kontrol menurut Widodo (2009), maka ketidak beradaan SOP khusus untuk kegiatan pengawasan ini membawa dampak pada kurang jelasnya tujuan dari aktivitas program pengawasan terhadap PPTKIS dan kurang jelasnya jangka waktu tindakan koreksi bagi PPTKIS untuk memenuhi ketentuan yang telah dilanggarnya. Hal ini tentu membawa dampak buruk pada sulitnya dilakukan pengukuran kesuksesan pelaksanaan pengawasan terhadap PPTKIS oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur akibat tidak adanya SOP dan juga akan berdampak pada minimnya efek jera bagi PPTKIS yang melanggar peraturan.
3. Ketersediaan Sumber Daya Keuangan dan Peralatan yang keduanya memiliki kendala yaitu pada minimnya anggaran yang turun dari dana APBD yang diberikan sehingga berdampak pada pelaksanaan pengawasan yang hanya dilakukan saat ada kasus atau pengaduan saja. Selain itu, peralatan seperti aplikasi PPTKIS online masih belum bisa berjalan secara optimal sebab sifatnya yang masih baru sehingga proses sosialisasi belum berjalan maksimal. Tetapi untuk peralatan seperti alat perekam dan kendaraan tidak memiliki kendala.
4. Jadwal Pelaksanaan Pengawasan terhadap PPTKIS yang pada awalnya telah ditetapkan dua kali dalam setahun atau minimal sekali dalam setahun. Namun kenyataannya jadwal tersebut sudah tidak dijalankan sejak tahun 2013 akibat minimnya anggaran dan jumlah SDM yang minim. Sehingga

hanya menjalankan pengawasan saat ada pengaduan permasalahan saja.

## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut dapat ditentukan faktor yang menjadi kelemahan dalam pengawasan terhadap PPTKIS oleh Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur pada saat pra penempatan, sehingga untuk perbaikan pengawasan terhadap PPTKIS tersebut maka berikut beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai masukan:

1. Perlu melibatkan pelaku pengawas eksternal, baik dari masyarakat maupun LSM agar pengawasan dapat menjangkau aktivitas pra penempatan TKI mulai dari lini yang paling dasar yaitu pengurusan dokumen di daerah asal dan mampu menjangkau PPTKIS yang tersebar di berbagai pelosok daerah di Jawa Timur. Sehingga dapat memudahkan pelaksanaan pengawasan agar menjadi lebih efektif dan efisien.
2. Perlu dibuatnya SOP khusus untuk kegiatan pengawasan terhadap PPTKIS agar diperoleh kejelasan mengenai serangkaian tujuan aktivitas program pengawasan yang telah direncanakan serta agar diperoleh kejelasan mengenai tindakan koreksi dan menjadi pedoman yang baku bagi pengawas dalam mengawasi dan menetapkan tindakan koreksi terhadap PPTKIS yang melanggar peraturan.
3. Perlu adanya penambahan alokasi anggaran untuk operasional pengawasan terhadap PPTKIS pada saat pra penempatan, sehingga pengawasan dapat berjalan secara rutin seperti sediakala.
4. Perlu dilakukan sosialisasi yang lebih merata pada seluruh PPTKIS yang ada di Jawa Timur agar kinerja aplikasi PPTKIS online dapat berjalan secara optimal sebagai sarana untuk mengawasi ijin operasional PPTKIS di Jawa Timur.

Bappeda Jatimprov. 2014. Gubernur Jawa Timur Periode 2014-2019 Dilantik. (Online), (<http://bappeda.jatimprov.go.id/2014/02/12/gubernur-jawa-timur-periode-2014-2019-dilantik/>), diakses tanggal 1 Maret 2015)

Bungin, Burhan. 2007. Metodologi Penelitian Kualitatif. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Provinsi Jawa Timur. 2014. Buku Informasi dan Profil Ketenagakerjaan, Ketransmigrasian dan Kependudukan Jawa Timur. Surabaya.

Dunn, William. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Handoko, T. Hani. 2003. Manajemen. Edisi 2. Yogyakarta : BPFE-Yogyakarta.

Harahap, Leni Wirana. 2010. Peranan Pemerintah Dalam Pengawasan Perusahaan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri (Studi Pada PPTKIS Di Medan). Tesis. Medan : Universitas Sumatera Utara. (Online), (<http://digilib.usu.ac.id/buku/102867/Peranan-pemerintah-dalam-pengawasan-perusahaan-pelaksana-penempatan-tenaga-kerja-indonesia-di-luar-negeri-%28studi-kasus-PPTKIS-Medan%29.html>), diakses tanggal 13 Oktober 2014)

Hatmadi, Widyono. 2012. Analisis Pengawasan Penyelenggaraan Reklame Dalam Rangka Optimalisasi Fungsi Regulerend. Skripsi. Depok : Universitas Indonesia. (Online), (<http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20317265-S-Widyono%20Hatmadi.pdf>), diakses tanggal 10 November 2014)

Indonesia 2014. 2014. Anis Hidayah: "Eksplotasi TKI, Bisnis Mafia Dengan Sokongan Politik". (Online), (<http://www.indonesia-2014.com/read/2013/12/11/%E2%80%9Ce-ksplotasi-tki-bisnis-mafia-dengan-sokongan-politik%E2%80%9D#.VSnIFFP4zIU>), diakses tanggal 27 Februari 2015)

Kusuma, Tirta. 2012. Pengawasan Penyelenggaraan Retribusi Parkir Oleh Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kota Serang (Studi Kasus Pada Objek Retribusi Parkir Di Tepi Jalan Umum Wilayah II Kota Serang). Skripsi. Serang: Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. (Online),

---

## DAFTAR PUSTAKA

Amaluddin. 2015. TKI Bermasalah Di Jatim Pada 2014, Didominasi Orang Madura. (Online), (<http://m.metrotvnews.com/read/201/02/25/362759/tki-bermasalah-di-jatim-pada-2014-didominasi-orang-madura>), diakses tanggal 1 Maret 2015)

Arikunto, Suharsimi. 2006. Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik. Jakarta: Rineka Cipta.

Bangun, Wilson. 2011. Intisari Manajemen. Bandung: PT Refika Aditama.

([http://repository.fisip-untirta.ac.id/14/1/skripsi\\_tirta\\_kusuma-.pdf](http://repository.fisip-untirta.ac.id/14/1/skripsi_tirta_kusuma-.pdf), diakses tanggal 1 Maret 2015)

Manullang, M. 2005. *Dasar-Dasar Manajemen*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Moleong, Lexy. 2008. *Metode Penelitian Kualitatif*. Edisi Revisi. Bandung: Remaja Rosda Karya.

NAD. 2014. 80% Permasalahan TKI Ada di Dalam Negeri. (Online), ([www.beritasatu.com](http://www.beritasatu.com), diakses tanggal 4 September 2014)

Nugroho, Riant. 2004. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, Dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Alex Media Komputindo.

Poerwadarminta. 1984. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai pustaka.

Sastrohadiwiryono, B. Siswanto. 2005. *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia : Pendekatan Administratif dan Operasional*. Jakarta : PT Bumi Aksara.

Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, Dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian Administrasi Dilengkapi Dengan Metode R & D*. Bandung: Alfabeta.

Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.

Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dilengkapi Dengan Metode R&D*. Bandung: Alfabeta

Sujamto. 1986. *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*. Jakarta Timur: Ghalia Indonesia.

Syafe'i. Inu Kencana. 2006. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.

Tanini, Elisa. 2013. *Pengawasan Izin Trayek Oleh Dinas Perhubungan Kota Cilegon*. Skripsi. Serang: Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. (Online), (<http://repository.fisip-untirta.ac.id/266/1/Skripsi%20ANE%20-%20Elisa%20Tanini%20-%202013.pdf>, diakses tanggal 1 Maret 2015)

Terry, George R. 2006. *Asas-Asas Manajemen*. Alih Bahasa Oleh Winardi. Bandung: Alumni.

Ulumuddin, Ihya'. 2014. 1,8 Juta TKI Dipulangkan 2015, (Online), (<http://www.koran-sindo.com/read/942074/151/1-8-juta-tki-dipulangkan-2015-1419488332>, diakses tanggal 26 Februari 2015)

Widodo, Djoko. 2009. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.

[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com)

Zubaidah, Neneng. 2014. 80 Persen Masalah TKI Terjadi Di Dalam Negeri. (Online), ([www.sindonews.com](http://www.sindonews.com), diakses tanggal 13 Oktober 2014)

Zuriah, Nurul. 2006. *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan, Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

#### Dokumen

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 tahun 2004 tentang Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri.

Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.